

# EL VALOR DEL CONSENSO

## A 25 AÑOS DE UN ACUERDO HISTÓRICO PARA LA CONSTRUCCIÓN Y LA VIVIENDA



**C**onsenso. El diccionario de la RAE lo define así: *"Acuerdo adoptado por consentimiento entre todos los miembros de un grupo"*. Su antónimo es el disenso y entre ambos términos se ha estructurado el republicanismo democrático, la forma moderna de gobierno más elaborada y reconocida como apta para, a la vez, administrar los disensos a fin de consagrar la paz y para facilitar los consensos que posibiliten el bienestar general (las dos palabras: paz y bienestar están extraídas del preámbulo de nuestra Constitución Nacional).

Ello pues las reglas de juego de una república apuntan principalmente a permitir que la sociedad que adoptó su forma tenga garantizado un mínimo de convivencia pacífica y un ideal de progreso compartido. La Justicia, la Defensa y la renovación periódica de los gobiernos asegurarán lo primero y el desarrollo y la creación de riqueza lo segundo.

Donde así aconteció, **el consenso se constituyó en la más apta e irrem-**

**plazable herramienta para elaborar las políticas y medidas que requirieran las necesidades insatisfechas de la población y el apuntalamiento de sus posibilidades de progreso, como también la adecuación a los requerimientos de los avances tecnológicos y de nuevas y cambiantes realidades domésticas e internacionales.**

Cuando el consenso fue insuficiente, escaso o ineficaz, el progreso quedó estancado, ciertas necesidades básicas de la población conti-

nuaron insatisfechas, y la tecnología y la legislación se observaron obsoletas comparadas con las campanas en otras latitudes. Dicho de otra manera, allí donde los acuerdos superadores no se verificaron, los viejos problemas quedaron sin solución y las viejas prácticas se demostraron claramente insuficientes para modificar tal estado de cosas.

Es difícil pronosticar cuando confluirán todos los componentes necesarios para construir consensos aptos para adoptar soluciones sustentables. Pero es imprescindible destacar que sin ellos poco es posible. Y **hubo en nuestro país y en nuestro sector un acuerdo que plasmó esa confluencia y finalizó consagrando un proyecto abarcador que instaló un cambio copernicano en la legislación nacional en materia del crédito hipotecario y del mercado de capitales apto para financiar la construcción de viviendas**, al tiempo que se constituyó en el más amplio y multidisciplinario acuerdo entre el sector público y privado y, dentro de este último, de los distintos actores que intervienen, de una u otra manera, en la construcción en general y de viviendas en particular.

Esto ocurrió en la República Argentina hace un cuarto de siglo.

Se cumplen en estos días 25 de años del **ACUERDO PARA LA CONSTRUCCION celebrado dentro del PLAN NACIONAL DE DESREGULARIZACION Y REACTIVACION DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION**.

Ante la parálisis de la industria de la construcción, el aumento del déficit habitacional y la falta de herramien-

tas legales modernas que coadyuvaran a la solución de tales problemas, en 1994 los dirigentes de los estamentos públicos y privados vinculados con esta problemática, mantuvimos largas y numerosas reuniones destinadas a encontrar una respuesta consensuada, sustentable y sostenible, que contemplara sino todos, al menos la mayoría de los factores de todo tipo (legales, fiscales, arancelarios, etc.) que atentaban contra el crecimiento del sector.

Un frío día de julio de aquel año, en un salón dorado de la Casa de Gobierno absolutamente atiborrado, con la presencia del gabinete nacional en pleno y de los representantes de las organizaciones empresarias y sindicales suscriptoras, como fruto de los consensos previamente elaborados el Presidente de la Nación firmó aquel acuerdo que hoy recordamos, con un numeroso y variado conjunto de entidades vinculadas con la construcción y el crédito hipotecario.

En rigor, no se trató de uno sino de varios acuerdos sectoriales suscriptos en un mismo acto, todos directamente relacionados con objetivos comunes, detallados en un texto marco. En éste se expresaban dichos objetivos; ellos eran: **a) remediar el déficit habitacional, b) crear las condiciones para que la reactivación de la industria de la construcción se desenvuelva en un contexto de estabilidad de precios, c) promover la creación de nuevos empleos, d) promover el crecimiento de las economías regionales a través de la reactivación de la industria de la construcción, e) promover la plena ocupación de la capacidad productiva del sector, f) instrumentar un plan de capacitación de mano de obra que satisfaga en forma eficiente las necesidades del mercado, g) promover la incorporación de nuevas tecnologías en el sector, h) establecer un régimen de financiamiento que contemple las necesidades del mercado, i) establecer los requisitos técnicos de habitabilidad para los distintos tipos de viviendas, j) fijar los requisitos urbanísticos, medioambientales y de los servicios comunitarios para complejos habitacionales, k) instrumentar un nuevo régimen de seguros de trabajo, l) establecer los lineamientos básicos de un régimen tendiente a dar utilidad social a las tierras fiscales y m) promover la inversión social en vivienda, para que el ahorro interno se canalice hacia créditos destinados a la construcción.**

El acuerdo con el sector empresarial de la construcción fue suscripto por la Cámara Argentina de la Construcción, la entonces Unión Argentina de la Construcción (ya desaparecida por posterior absorción por la CAC) y por CAVERA, la Cámara de la Vivienda y Equipamiento Urbano de la Rep. Arg., a quien tuve el honor de representar, quienes nos comprometimos a determinadas acciones para el cumplimiento de los objetivos detallados, mientras el Gobierno Nacional se comprometía a lo propio en la esfera de su competencia.

En el acuerdo con las instituciones financieras<sup>1</sup> éstas asumieron principalmente el compromiso de financiar las obras que se inicien en el marco del acuerdo, reducir sustancialmente los gastos de los créditos hipotecarios,



garantizando la fluidez y seguridad en las operaciones. Por su parte el Gobierno Nacional fundamentalmente se comprometió a instrumentar un sistema de titulización de hipotecas, proceso entonces inexistente pues dependía de una ley que habría de dictarse como consecuencia del acuerdo. Un tercer acuerdo se firmó con la Unión Obrera de la Construcción, y un cuarto con los proveedores de insumos<sup>2</sup>. En ambos, además de los compromisos que asumía el sector privado, se detallaban los correspondientes al Gobierno Nacional. No se firmó un acuerdo con las provincias, pero en el anexo V el Gobierno Nacional se comprometía a acordar con ellas una detallada serie de medidas destinadas a bajar los costos, facilitar la construcción y a unificar requisitos de todo tipo.

Tal vez el Anexo VI sea el más importante del paquete de acuerdos, pues en él se plasmaron detalladamente una serie de compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo Nacional, que fueron de dos características: I) la remisión al Congreso de la Nación de un proyecto de ley para instrumentar los acuerdos, con el fin de a) mantener las disminuciones de las contribuciones patronales sobre la nómina salarial, b) la derogación expresa de las restricciones al ejercicio profesional, c) otorgar transparencia a la actividad inmobiliaria, d) establecer el régimen de fideicomiso, e) establecer el régimen de locación de viviendas con opción a compra (leasing) y f) establecer un régimen de titulización de hipotecas, incluyendo desgravaciones impositivas; en un segundo apartado el Gobierno Nacional plasmó su compro-

miso de dictar medidas de su competencia destinadas a la supresión del impuesto de sellos para la vivienda nueva de interés social, eliminar las restricciones cuantitativas y parancelarias a la oferta de insumos críticos y a la flexibilización de normas técnicas y elaboración de otras nuevas con el objeto de facilitar la incorporación de nuevas tecnologías, entre otras.

Poco tiempo antes de la suscripción de este Acuerdo y sus anexos, CAVERA había convocado a la mayoría de entidades que luego resultarían suscriptoras del Anexo IV, con quienes se coincidió en los lineamientos del que resultaría el Acuerdo marco y quienes encomendaron a CAVERA la continuación de las tratativas con el Gobierno Nacional necesarias para concretar -como finalmente ocu-

---

**1. Lo suscribieron:** Asociación de Bancos de Buenos Aires (ADEBA), Asociación de Bancos de la Rep.Arg. (ABRA) Asociación de Bancos Privados de la R.A.( ABAPRA), Asociación de Bancos del Interior de la R.A. (ABIRA), Federación de Bancos Cooperativos (FEBANCOOP), Asoc.de Bancos Minoristas (ABM), el Instituto Movilizador de Fondos cooperativos los Bancos Hipotecario, de la Nación y de Inversión y Comercio Exterior ( BICE).

**2. Fueron parte:** Asociación de Fabricantes de Cemento Portland, Cámara Argentina de Arena y Piedra, Cámara de Fabricantes de Caños y Tubos de Acero, Cámara de Mármol, Piedra y Granito, Cámara de Vidrio Plano y sus Manufacturas, Cámara Industrial de la Cerámica Roja, Cámara Argentina de Distribuidores de Alfombras, Revestimientos y Afines, Cámara de Empresarios Madereros y Afines, Cámara de Industriales de Premoldeados de Cemento Portland, Cámara Argentina de Sanitarios, Cámara de Fabricantes de Cocinas y Afines, Cámara de Ascensores y Afines, Cámara de Empresarios Pintores y de Revestimientos, Cámara Argentina de Fabricantes de Abertura Metálicas y Afines y la Unión de Industriales del Vidrio.

rió- la firma de los pertinentes instrumentos con el Presidente de la Nación.

La activa participación del sector privado no se detuvo en la negociación y firma de los mencionados acuerdos. Posteriormente, cuando el Poder Ejecutivo Nacional cumplió su compromiso de remitir el proyecto de ley al Congreso, algunos de los firmantes fuimos convocados para exponer y explicar los alcances de legislación proyectada. Valga un ejemplo: en una reunión conjunta de las comisiones de obras públicas y de vivienda de la Cámara de Diputados, a quien esto escribe le correspondió explayarse sobre el significado y la importancia de los nuevos institutos del fideicomiso y del leasing, en especial del primero, su vinculación con el derecho vigente y el impacto esperado en la reactivación de la construcción de viviendas ante la multiplicación de herramientas crediticias para financiar tanto la construcción, cuanto la compra, y sobre la potenciación de un mercado secundario de hipotecas, dada la posibilidad de crear títulos comerciali-

zables (titulización) que preveía el proyecto de ley, en armonía con las inversiones que se exigían por entonces a la Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión.

Finalmente, al poco tiempo, el proyecto fue convertido en la ley 24.441 conocida como **Ley de FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA Y LA CONSTRUCCION**. En ella se introduce por primera vez en el derecho argentino la figura del fideicomiso, con todas las posibilidades que desde entonces demostró para multiplicar las maneras de financiar emprendimientos habitacionales, públicos y privados. Hoy, como manera de acreditar que el fideicomiso y el leasing llegaron para quedarse, las previsiones de la ley 24.441 fueron, con algunas modificaciones, reemplazadas por las del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación pasando a integrar así el derecho de fondo nacional en materia de contratos y de derechos reales.

Sin embargo, con ser importante, el propósito de aquellos acuerdos, no pretendía agotarse con una nueva y moderna legislación. Su éxito debía medirse en la eficacia de la normativa derivada, en la praxis de los funcionarios ejecutivos y en la vocación del empresariado, contrastadas en los hechos, esto es, con la diferencia que podía hacer aquel consenso verificada en cantidad de obras, de viviendas y de créditos hipotecarios concedidos a las familias. Así medido ¿el acuerdo fue exitoso?

¡Vaya si lo fue!

**La mayoría de los bancos impulsó el crédito hipotecario realmente accesible, la construcción y venta de viviendas financiadas en todo el país alcanzaron niveles a los que no habían llegado desde hacia décadas, se crearon sociedades originantes de hipotecas y se utilizó por primera vez el fideicomiso como herramienta multiplicadora de las potencialidades del sector.**

Pero, por otra parte, hoy también podría recordarse, con razón, que los efectos de aquel acuerdo no superaron algunos pocos años desde su puesta en marcha y que tampoco fueron suficientes para producir un es-





perado “derrame” que incluyera además de una clase media claramente beneficiada, a los sectores más vulnerables de la población. Sin embargo, dicha observación, aun siendo cierta, no dejaría de ser parcial: como se dijo, **la base legal del acuerdo, los institutos del fideicomiso y de leasing, fueron introducidos para siempre en la legislación nacional y aun hoy siguen siendo provechosamente utilizados para la construcción y financiación de viviendas incluso para las de interés social.**

Lo que menguó sin duda, fue primero el ritmo y luego el volumen de unidades construidas y financiadas bajo el amparo del acuerdo, pero esta circunstancia demuestra, si se quiere, una faceta poco destacada de los consensos sectoriales, esto es, que las conductas comprometidas deben mantenerse en el tiempo, pues en un equilibrio de prestaciones recíprocas y sucesivas, el incumplimiento de alguna atenta contra el éxito de un sistema que tiene en las equivalencias, la continuidad y la buena fe, sus principales pilares.

Cuando el entonces Gobierno Nacional incursionó en el neblinoso territorio de la reelección y abandonó determinados principios de la macroeconomía que eran claves para que las medidas acordadas no sólo se verificaran, sino que se mantuvieran en el tiempo, fue de suyo que el contexto general dejó de ser propicio para el desarrollo de la construcción y financiación de viviendas.

Deberían transcurrir más de dos décadas desde aquel acuerdo para que el crédito hipotecario retornara al país y se asistiera a un nuevo despertar del sector, aunque -también debe decirse- esta nueva primavera tampoco duró demasiado. **La fugacidad de las políticas parece un sino ineludible de nuestra historia contemporánea, que clama por un profundo cambio de paradigma y por el hallazgo de modelos perdurables y previsibles.**

A pesar de todo, (o, tal vez, precisamente por todo ello) en momentos en que la República Argentina exige nueva y enfáticamente la creación de consensos que terminen con añejas antinomias, superen grietas y abran el camino al progreso y al bienestar, es oportuno recordar como algo de inteligencia, bastante de sentido común, mucha **perseverancia y una buena dosis de generosidad hicieron posible aquello que también entonces se veía como improbable: la celebración de acuerdos amplios, multidisciplinarios, abarcativos y conducentes para lo que fue el objetivo unívoco de todas las partes: la reactivación de la construcción y de la vivienda** ■

*In memoriam de Pablo Rojo, artífice de los consensos y promotor de la ley.*

**Ricardo Daniel Andino/ Presidente de Cavera - Cámara de la Vivienda y Equipamiento Urbano de la República Argentina**